

Gerhard Bosch

Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel - Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem

CDU Bundesfachausschuss Bildung, Forschung und Innovation

Berlin 11. März 2020

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Universität Duisburg Essen

Institut Arbeit und Qualifikation

Forsthausweg 2, LE, 47057 Duisburg

Telefon: +49 (0)203 / 379-1827; **Fax:** +49 (0)203 / 379-1809

Email: gerhard.bosch@uni-due.de; www.iaq.uni-due.de

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 158, Oktober 2019

Öffentliche Finanzierung von Weiterbildung im Strukturwandel

Vorschläge zu einem stimmigen Gesamtsystem

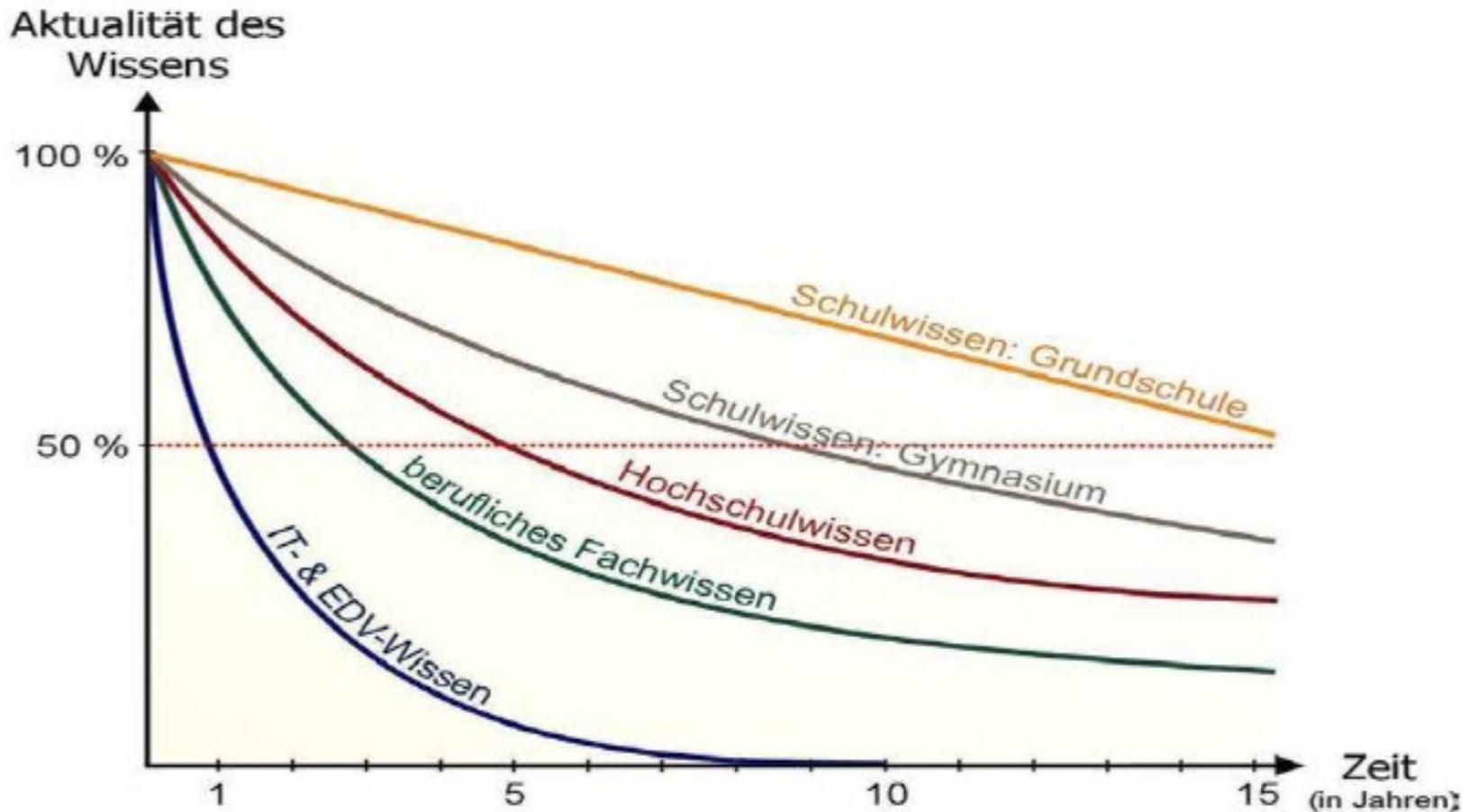
Gerhard Bosch

Gliederung

- 1. Mythen in der Bildungsdiskussion**
- 2. Warum öffentliche Finanzierung?**
- 3. Die unterschiedlichen Reformvorschläge**
- 4. Ein stimmiger Gesamtvorschlag**

1.1 Mythen in der Bildungsdiskussion

Nimmt die Halbwertszeit des Wissens ab, wie man überall liest?



1.2 Mythen in der Bildungsdiskussion

Halbwertzeitdiskussion in der digitalen Welt beruht auf veraltetem Wissensbegriff

Es geht nicht um das Eintrichtern von lexikalischem Wissen, sondern um “berufliche Handlungsfähigkeit”

- Also die Fähigkeit, konkrete Probleme in einer sich wandelnden Umwelt eigenständig lösen zu können
- Dazu braucht man Haltung (Werte), Wissen, Können und Fertigkeiten, die kontextualisiert werden müssen

Handlungsfähigkeit lernt man nur im Handeln - basiert aber immer auf kontextualisiertem Wissen

1.3 Mythen in der Bildungsdiskussion

- **Größte Teil der schulischen Allgemeinbildung (Sprache, Mathematik) hat unbegrenzte Halbwertzeit, sofern er auch genutzt wird – gilt auch für soziale Kompetenzen**
- **Berufliche Grundbildung hat meistens sehr lange Halbwertzeiten – vor allem bei breiter Berufsausbildung - gilt nicht bei großen Technologiesprüngen/ in wegfallenden Berufen**
- **Berufliche Spezialkenntnisse erneuern sich oft schnell**

1.4 Mythen in der Bildungsdiskussion

Weiterer Mythos: *“Man muss mehrfach im Leben den Beruf wechseln”*

Dann wären ja eine Berufsausbildung oder ein Studium teure Fehlinvestitionen

Forschung zeigt: Natürlich gibt es Berufswechsel - aber keine Zunahme

Gründe:

- **Breitere Berufsbilder mit Überschneidungen – Vorbereitung auf sehr unterschiedliche Tätigkeiten**
- **Formelle Weiterbildung**
- **Weiterlernen im Beruf – Arbeiten oft = Lernen**

2.1. Wachsende Bedeutung von Weiterbildung

Gründe:

- Beschäftigungssicherung im verlängerten Erwerbsleben – Unterfütterung der Rentenreformen durch Weiterbildung
- Strukturbrüche durch Digitalisierung und De-karbonisierung
- Zweite Chance für Bildungsabbrecher*innen
- Übergänge von prekären in stabile Beschäftigungsverhältnisse
- Integration von Migrant*innen
- Individuelle Wünsche nach Aufstieg oder Veränderung

2. 2 Warum öffentliche Finanzierung?

- Wichtigste Finanziere von Weiterbildung: Staat, Individuen, Betriebe
- Bei überwiegendem betrieblichen und individuellem Interesse – keine öffentliche Aufgabe

Kontroverse über Vorliegen eines öffentlichen Interesses:

Marktradikale Position (Palacios 2003): Bildung im Erwachsenenalter Privatangelegenheit wegen der privaten Erträge:
Wegen Marktversagen allerdings Kredite – Sichtweise bestimmt Finanzierung der WB in den USA und Positionen des IMF oder der Weltbank

2. 3 Warum öffentliche Finanzierung?

Sozialstaatliche Position:

- Vermeidung von Ungleichheit, Langzeitarbeitslosigkeit und Förderung von wirtschaftlichem Wachstum
- Gezielte Unterstützung ohne Verdrängung betrieblicher und privater Finanzierung
- Operationalisierung des „öffentlichen Interesses“ notwendig:
Beispiele aus DE: *Rechte auf einen Schulabschluss und eine Berufsausbildung, Recht auf WB in Strukturbrüchen, Unterstützung einkommensschwacher Personen, Gleichstellung von Berufs- und Hochschulausbildung, Beseitigung von Fachkräfteengpässen, Innovationsförderung, Förderung der WB von KMU's ... etc.*

3. 1 Die unterschiedlichen Reformvorschläge

- **Stärkung der abschlussbezogene Weiterbildung in der Arbeitsmarktpolitik**
- **Erwachsenenstipendien und –darlehen**
- **Weiterbildungsfonds**
- **Persönliche Erwerbstätigenkonten**
- **Bildungsteilzeit und -karenz**

3.2 Abschlussbezogene Weiterbildung

- **Arbeitsmarktpolitik wichtigstes System der zweiten Chance:**
vor 2004: jährlich rund 100 -200 000 Teilnehmer in abschlussbezogener WB
- **Starker Rückgang mit Hartz-Gesetzen:** *Nur noch 34 000 TN 2007 – strikter Vermittlungsvorrang, viele „Fast-Food-Maßnahmen“*
- **Seit 2005: Evaluationen zeigen positive mittel- und langfristige Beschäftigungs- und Einkommenseffekte abschlussbezogener Weiterbildung**
- **Seit 2007 langsame Trendwende - neue Förderprogramme** *(Wegebau, IFLAS und Zukunftsstarter, WB's-prämie von 2500 €), längerer ALG I Bezug bei WB-Teilnahme*

Aber noch unzureichende Teilnehmerzahlen

3.3 Bestand von Teilnehmern in Maßnahmen zur Förderung der beruflichen WB (2000 - Oktober 2018)

	Teilnehmer insgesamt	Teilnehmer mit Abschluss in %
2000	356.768	143.660 (40,3)
2005	111.704	70.494 (63,1)
2006	115.189	43.448 (37,7)
2007	120.744	32.514 (26,9)
2009	186.782	41.389 (22,2)
2015	136.122	65.230 (47,9)
2016	137.267	64.364 (46,9)
2017	138.268	64.364 (46,6)
2018	134.765	62.721 (46,5)

3.4 Positive Effekte von Weiterbildung auf die Beschäftigung

(Durchschnittliche Beschäftigungseffekte für Teilnehmende an beruflichen Weiterbildungen und Umschulungen und für ähnliche Nichtteilnehmende, alle Zugänge von Februar – April 2005, Grundsicherung SGB II) (Quelle IAB)



Quelle: Integrierte Erwerbsbiografien und Leistungshistorik Grundsicherung des IAB, eigene Berechnungen, Darstellung angelehnt an Bernhard (2016).

3.5 Erwachsenenstipendien und –darlehen

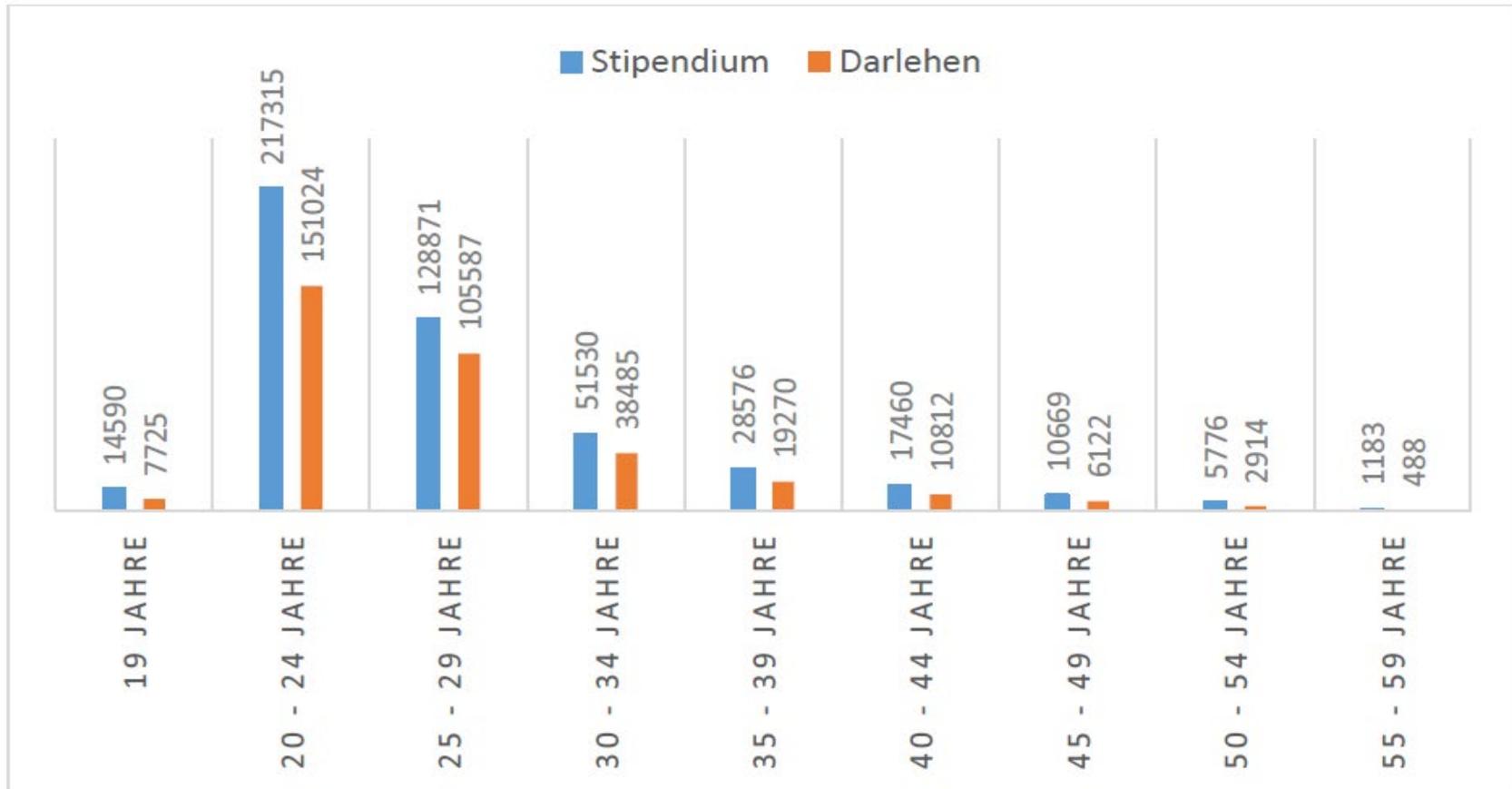
- Bafög und MeisterBafög (AFBG) große deutsche Systeme
- Im Bafög Studium nur einer von 8 Förderzwecken (auch Schul- und Berufsausbildung gefördert)
- In beiden Systeme einkommens-/vermögensabhängige Förd.
- AFBG ohne Altersgrenze – Bafög früher Jugendinstrument – *mit Bolognaprozess Altersgrenze für Masterstudium von 30 auf 35 Jahre erhöht*
- Flexible Gestaltung von Darlehens- und Zuschussanteilen:
(*Vollzuschuss bei Schulbildung, Teilerlass des Darlehens bei erfolgreicher Prüfung und bei Existenzgründung im AFBG ...*)
- Hohe Teilnehmerzahlen:
 - Bafög 2017: 782 000 Personen, 225 000 Schüler*innen, 557 000 Studierende
 - MeisterBafög: 2018 168 000 Personen

3.6 Schwedisches Erwachsenen-BAföG

- Förderung von Studium und Berufsausbildung sowie Nachholen von Schulabschlüssen
- Altersgrenze 56 Jahre, einkommens- und vermögensunabhängig
- Bei geringem Einkommen und Nachholen von Schulabschlüssen Vollzuschuss
- Recht auf Beurlaubung und Rückkehrrecht in alten Betrieb

Zentrales Instrument des LLL auf eigene Initiative

3.7 Zahl der mit Stipendien und Darlehen Geförderten nach Alter in Schweden 2018



3.6 Weiterbildungsfonds

- Umlage meistens in % der Bruttolohnsumme – Beteiligung aller Unternehmen an den Kosten – Belohnung der w-bildenden Betriebe
- Besonders in Branchen mit hoher Fluktuation und vielen KMU's sinnvoll – dort Marktversagen
- levy-grant oder levy-exemption Systeme

Deutschland Umlagen für: Mutterschutz, Insolvenzgeld, Arbeits- und Unfallschutz, Förderung von Schwerbehinderten, Bau-Berufsausbildung, Pflegeberufe, Berufsausbildung in einzelnen Kammern

3.7 Weiterbildungsumlagen in der EU (Beispiele)

Land	Höhe der Umlage (% der Lohnsumme)	Differenzierung	Typ
Dänemark	DKK 2 702	keine	revenue-generating/ cost-reimbursement
Frankreich	0,55 bis 1	nach Firmengröße	levy-grant
Niederlande	bis zu 2	nach Sektor	levy-grant

**** Dänemark erhebt eine Pauschalabgabe von 2 702 DKK pro Vollzeitbeschäftigten pro Jahr an einen Fonds, der damit Lohnkosten während außerbetrieblicher Maßnahmen kompensiert.**

3.8 Persönliche Erwerbstätigenkonten

- Zweckgebundene Sparkonten - eigene Beiträgen oder Zuschüsse von Betrieben oder öffentlichen Hand
- Erster Vorschlag zu Lebenskonten für Bildung von Gösta Rehn in den 50 er Jahren
- Ende der 1990-2005 viele Experimente mit learning accounts und Bildungsgutscheinen: *Ziel nicht Strukturen sondern Individuen fördern*
- Heute kritisiert die OECD ihre damals anti-etatistische und anti-korporativistische Motivation. *Letztlich profitierten die Gebildeten*
- BMAS Weissbuch Arbeit 4.0: *Vorschlag zu persönlichen Erwerbstätigenkonten (nach französischem Beispiel) für alle neu ins Berufsleben Eintretenden: ausgestattet mit einem Startguthaben*

3.9 Die „Compte Personnel de Formation“ (CPF) in FR

Big-Bang-Reform: Weitgehende Abschaffung des alten Fondsystems – Übergang zu individuellen Konten mit 500 € pro Jahr, Geringqualifizierte 800 €, Maximal 10 Jahre Ansparen
Hoffnung auf den souveränen Bildungs-Konsumenten

CPF 2014–2018	CPF 2019
Zeitkonto	Geldkonto
für abhängig Beschäftigte und Arbeitslose	für alle Erwerbstätigen
Umlage über Fonds eingesammelt	Umlage über Staat eingesammelt
nationale, regionale, Branchen-Listen zertifizierter Bildungsmaßnahmen	Einheitliche nationale Liste zertifizierter Bildungsmaßnahmen
Zugang über paritätische verwaltete Fonds	Zugang über eine App
kostenfreie Beratung über die Arbeitsvermittlung	kostenfreie Beratung über den Markt

3.10 Bildungsteilzeit und –karenz in Österreich

- 1. Bildungskarenz seit 1998: Selbstgewählte Maßnahmen einschließlich Studium; Freistellung 2 bis 12 Monate; Stückelung möglich: WBs-Geld in Höhe des fiktiven AL-gelds**
- 2. Bildungsteilzeit seit 2005: Arbeitszeitverringerung von 25-50%; 4-24 Monate in 4 Jahren; bei Verringerung von 40 auf 20 Stunden 492 € Bildungsgeld**
Beide Maßnahmen sind kombinierbar
- 3. Zusätzlich Fachkräftestipendien seit 2012: WB in einem Mangelberuf; Liste wird jährlich von Sozialpartnern festgelegt, 4 Jahre Beschäftigung in letzten 15 Jahren, Weiterbildungsgeld in Höhe des ALG, mindestens aber 933 €**

Finanzierung: 1+2 aus Mittel der Arbeitslosenversicherung, 3 aus Steuermitteln , für 3 gedeckeltes Budget

3.11 Bildungsteilzeit und –karenz in Österreich

Insbesondere Bildungskarenz gut angenommen

- **Bestand der Leistungsbezieher stieg bis 2017 auf 9.613**
- **Auf Deutschland übertragen: 100 000 Leistungsbeziehende mit einem Budget von 1,8 Mrd. Euro.**
- **2017 waren 69 % zwischen 25 bis 45 Jahren und 10 % über 45 Jahre - 55% waren Frauen**
- **Leistungsbezieher waren überwiegend gut qualifiziert. 20 % hatten akademische, 22 % eine höhere, 5 % mittlere und 23% eine Lehrausbildung.**

Beim Fachkräftestipendium waren 64% vor Beginn arbeitslos – Da Studium nicht-finanziert wurde: höhere Anteile mittel –und gering Qualifizierter als bei Bildungskarenz

4.1 Ein stimmiger Gesamtvorschlag

Alle vorgestellten Vorschläge zugleich einzuführen nicht sinnvoll:
Doppelförderung, Intransparenz, zu teuer

Ausgangspunkte:

1. Defizite des bisherigen Systems

- Starre Altersgrenzen im BAföG – Ausnahme: Akademiker
- Trotz Trendwende zu investiver AMP – Teilnahme an abschlussbezogener WB zu gering und nicht attraktiv
- Keine Antwort auf massiven Strukturwandel

4.2 Ein stimmiger Gesamtanschlag

2. Einhaltung bestimmter Kriterien:

- Lebenslauforientierung
- Soziale Gerechtigkeit
- Inklusivität (auch Selbständige, prekär Beschäftigte)
- Vermeidung von Crowding-out-Effekten
- Einhaltung der Tinbergen-Regel
- Vermeidung von Doppelförderung
- Chancen auf politische Umsetzung – erhöht durch Pfadabhängigkeit
- Unkomplizierte Umsetzung

4.3 Ein stimmiger Gesamtvorschlag

Mein Grundgedanke:

- **Nutzung der beiden vorhandenen „Tanker“
Arbeitsmarktpolitik und BAföG**
- **Eingeführte und ausbaufähige System mit flächendeckender
Infrastruktur**

**Kein Aufbau neuer Strukturen mit WB-Fonds oder persönlichen
Erwerbstätigenkonten – Doppelstrukturen, die alle unterfinanziert
bleiben**

4.4 Vorschläge

1. **Ausbau des BAföG zu einem allgemeinen Instrument der individuellen Förderung des Lebensunterhalts von Bildung und Weiterbildung im Lebensverlauf**
 - **Abschaffung der Altersgrenzen – sind ohnehin gesetzeswidrig wegen Altersdiskriminierung**
 - **Erweiterung der Förderzwecke: auch Anerkennung von ausländischen Abschlüssen, Zertifizierung informeller Qualifikationen und auch Erlernen eines 2. Berufs**
 - **Höhere Fördersätze für beruflich Integrierte**
 - **Förderung auch von Teilzeitmaßnahmen**
 - **Jährliche Anpassung der Fördersätze**
 - **Recht auf Freistellung und Rückkehr in den Betrieb**

4.5 Vorschläge

2. Ausbau der investiven Arbeitsmarktpolitik in den Rechtskreisen des SGB II und III

- **Weiterbildungsgeld – mindestens 200 über ALG I + II, bzw. 15 Prozentpunkte über ALG I** *(u.a. Korrektur des Fehlanreizes, dass 1 Euro Jobber mit einer Entschädigung von 180 € im Monat besser gestellt sind als Teilnehmer an einer WB)*
- **Recht auf eine Berufsausbildung für An- und Ungelernte – Abschaffung des Vermittlungsvorrangs im SGB II**
- **Fachkräftestipendium für alle Erwerbstätigen für WB in Mangelberufen**

Offen für Disk. 4.6 Vorschläge

2. Ausbau der investiven Arbeitsmarktpolitik in den Rechtskreisen des SGB II und III

- Einführung eines Transformations-KUG's
- Stärkere Nutzung von Transfermaßnahmen auch für WB
- Gute Ansätze im Entwurf des Arbeit-von-Morgen-Gesetzes
 - „Transformationszuschuss“ für besonders vom Strukturwandel betroffene Betriebe
 - Höhere Fördersätze bei gemeinsamen Qualifizierungsplan
 - Transfergesellschaften: Förderung der Qualifizierung über das Ende der Gesellschaft hinaus, Aufhebung der Begrenzung der Zuschüsse für Qualifizierung nur für KMU's und Geringqualifizierte

Schlussfolgerungen: Aufgaben für die Betriebe

Mein Vorschlag: Anknüpfen an existierende Strukturen – erleichtert politische Durchsetzung und praktische Umsetzung

- **Einfache Arbeitsteilung: BAföG für individuell geplante WB und AMP für strukturell notwendige, aber stärkere Nutzung für Gestaltung des Strukturwandels**
- **Ergänzung durch kleine Instrumente: Bildungschecks oder WB-prämie über EFS problemlos möglich**

Zur Erhöhung der WB-Teilnahme und Verbesserung der Qualität weitere Instrumente notwendig: z.B. flächendeckende WB-Beratung

»» **Es ist schlimm, rief Eduard,
dass man jetzt nichts mehr für sein
ganzes Leben lernen kann.
Unsere Vorfahren hielten sich an
den Unterricht, den sie in ihrer
Jugend empfangen; wir aber
müssen jetzt alle fünf Jahre
umlernen, wenn wir nicht ganz aus
der Mode kommen wollen. ««**

***J.W. Goethe,
Die Wahlverwandtschaften Erstveröffentlichung
1809***